

# **GUARDIA NACIONAL Y CRISIS DE SEGURIDAD**

Mayo, 2019

Guillermo Valdés C.  
GEA Grupo de Economistas y  
Asociados, S.C.

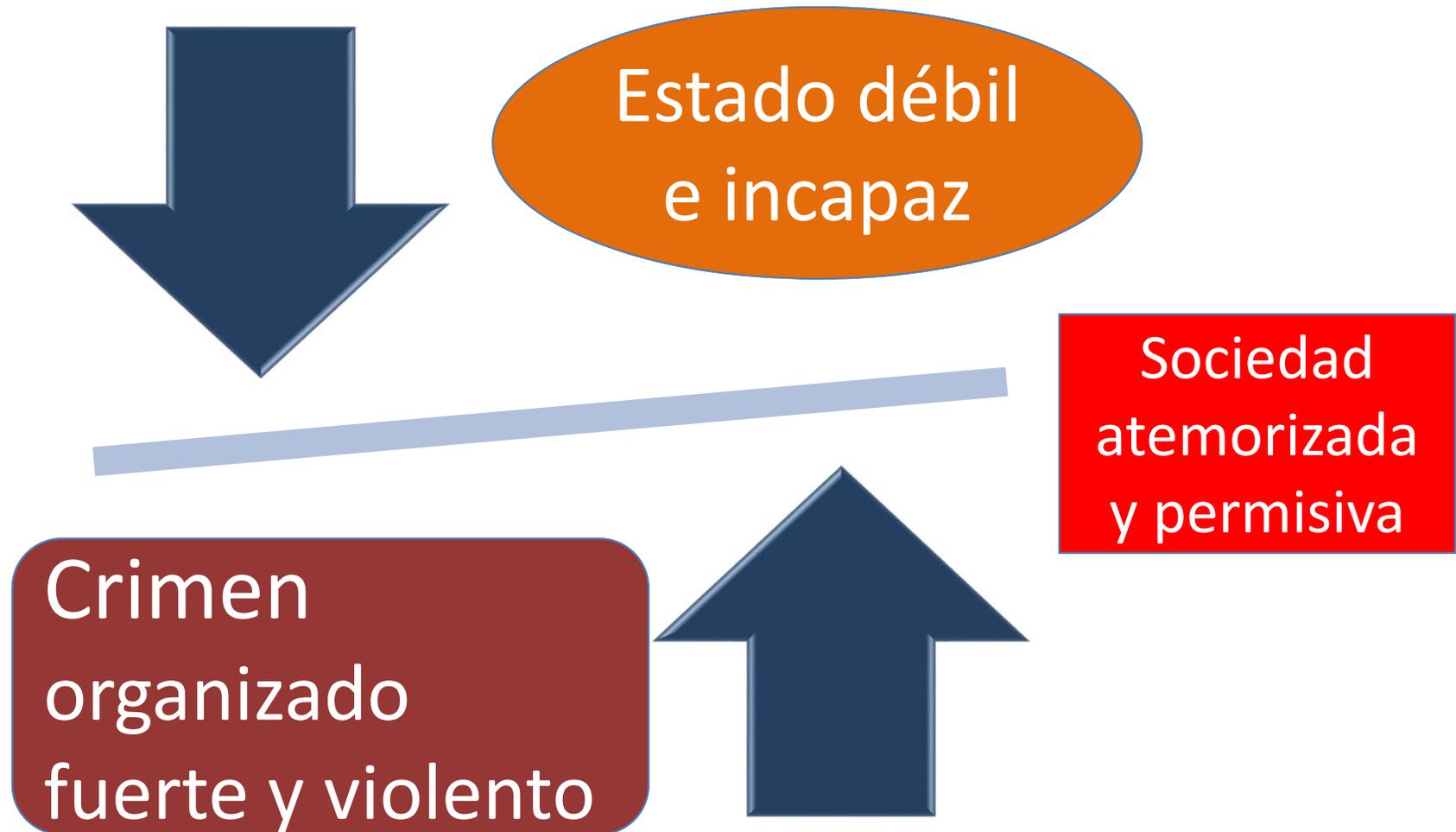
# Contenido

---

1. Puntos de Partida
2. Evolución de las organizaciones criminales en México
3. El Estado: del despertar a la parálisis
4. El fenómeno delictivo: algunos dato duros
5. El proyecto de seguridad de AMLO y la Guardia Nacional
6. Conclusiones

# 1. Punto de partida: Perogrullo

---



## 2. Evolución de las organizaciones criminales en México<sup>-4-</sup>

- ▲ Nueva etapa a partir de 1990: fragmentación, conflictos y militarización

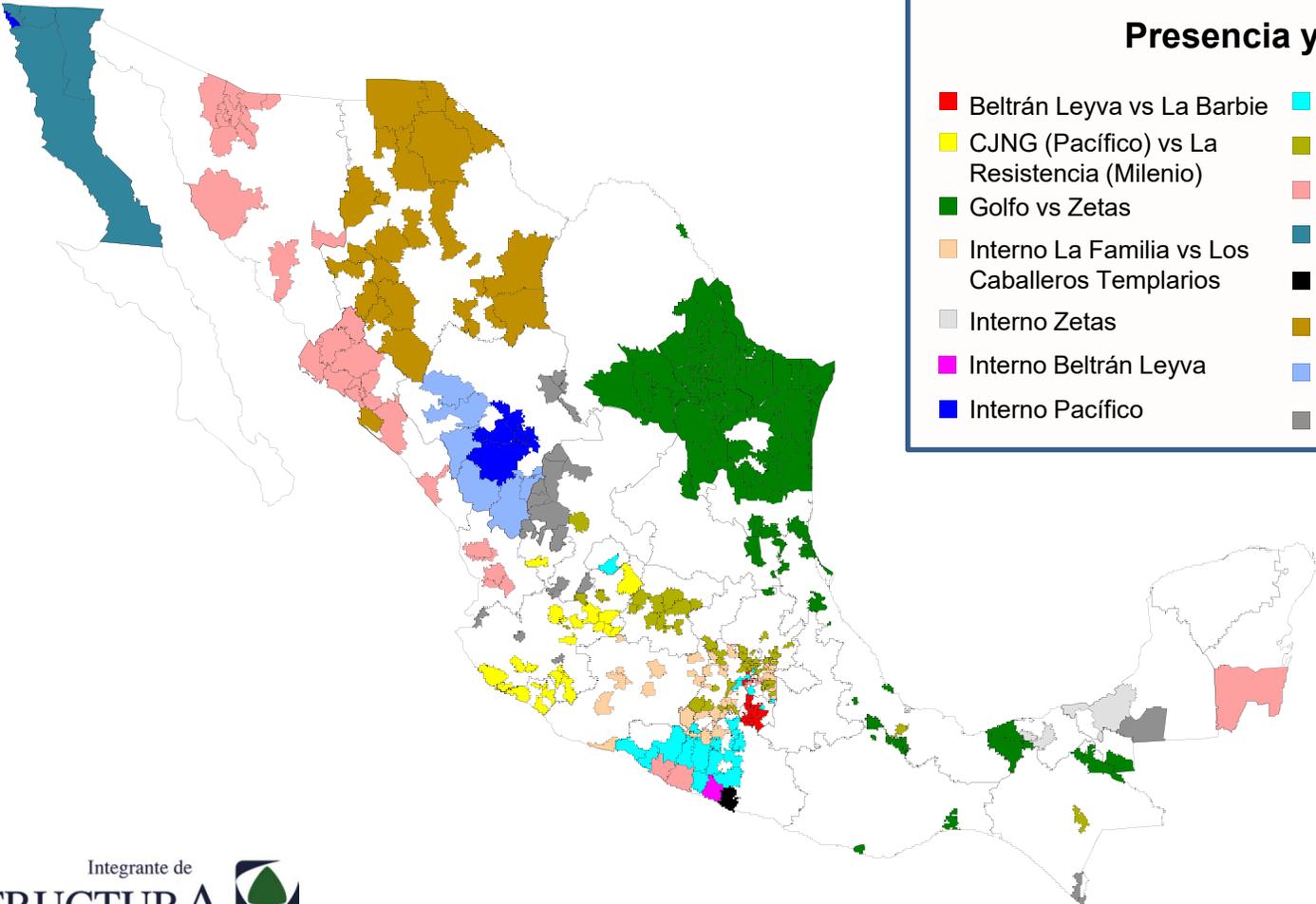
**Mapa 1: Fragmentación de organizaciones del narcotráfico 1990**



# Segunda fragmentación y conflictos, 2007-2011

● Presencia estimada de los cárteles por entidad y municipio desde los primeros años del sexenio de Felipe Calderón

1,053 municipios de 28 entidades

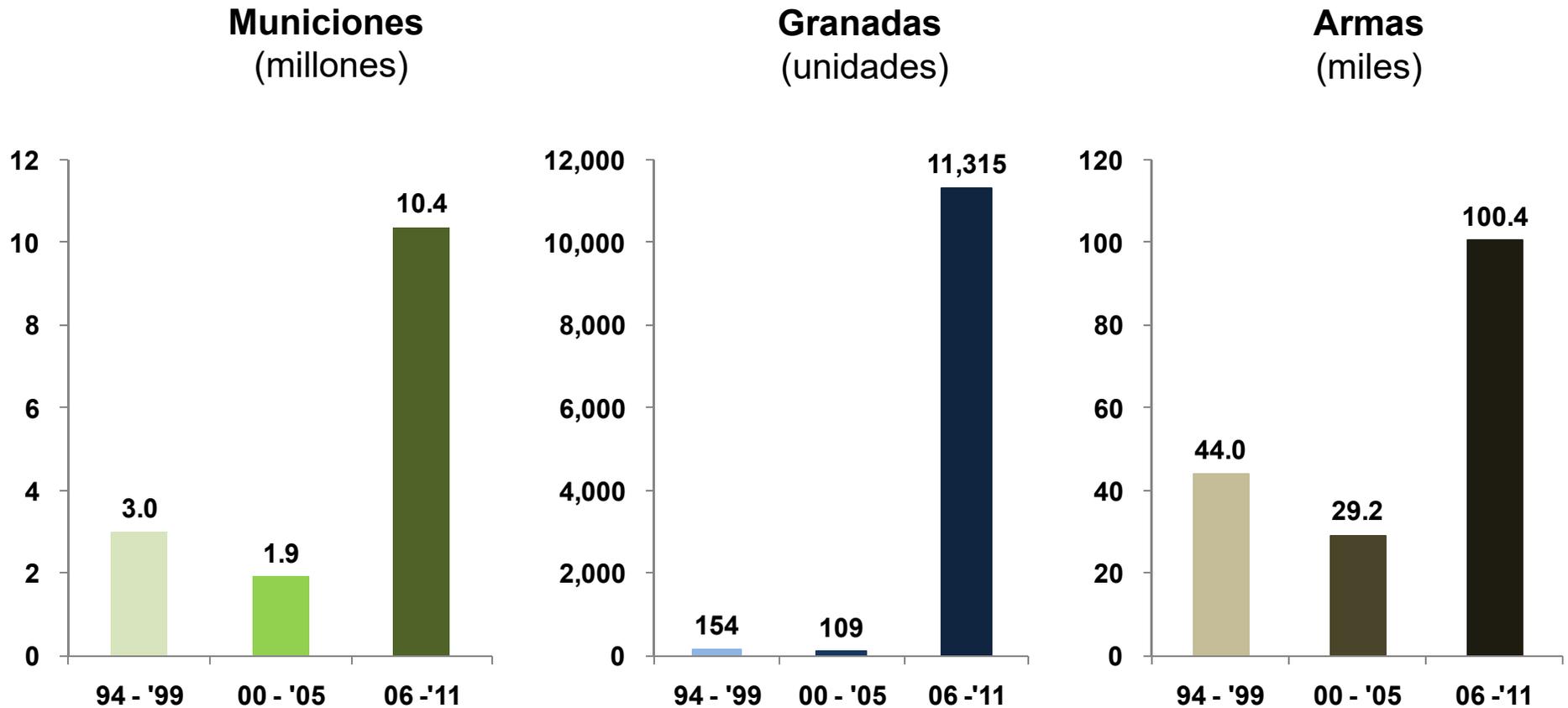


### Presencia y Conflicto

Beltrán Leyva vs La Barbie	La Familia vs Beltrán Leyva
CJNG (Pacífico) vs La Resistencia (Milenio)	La Familia vs Zetas
Golfo vs Zetas	Pacífico vs Beltrán Leyva
Interno La Familia vs Los Caballeros Templarios	Pacífico vs Arellano Félix
Interno Zetas	Pacífico vs CIDA
Interno Beltrán Leyva	Pacífico vs Juárez
Interno Pacífico	Pacífico vs Juárez-Zetas
	Pacífico vs Zetas



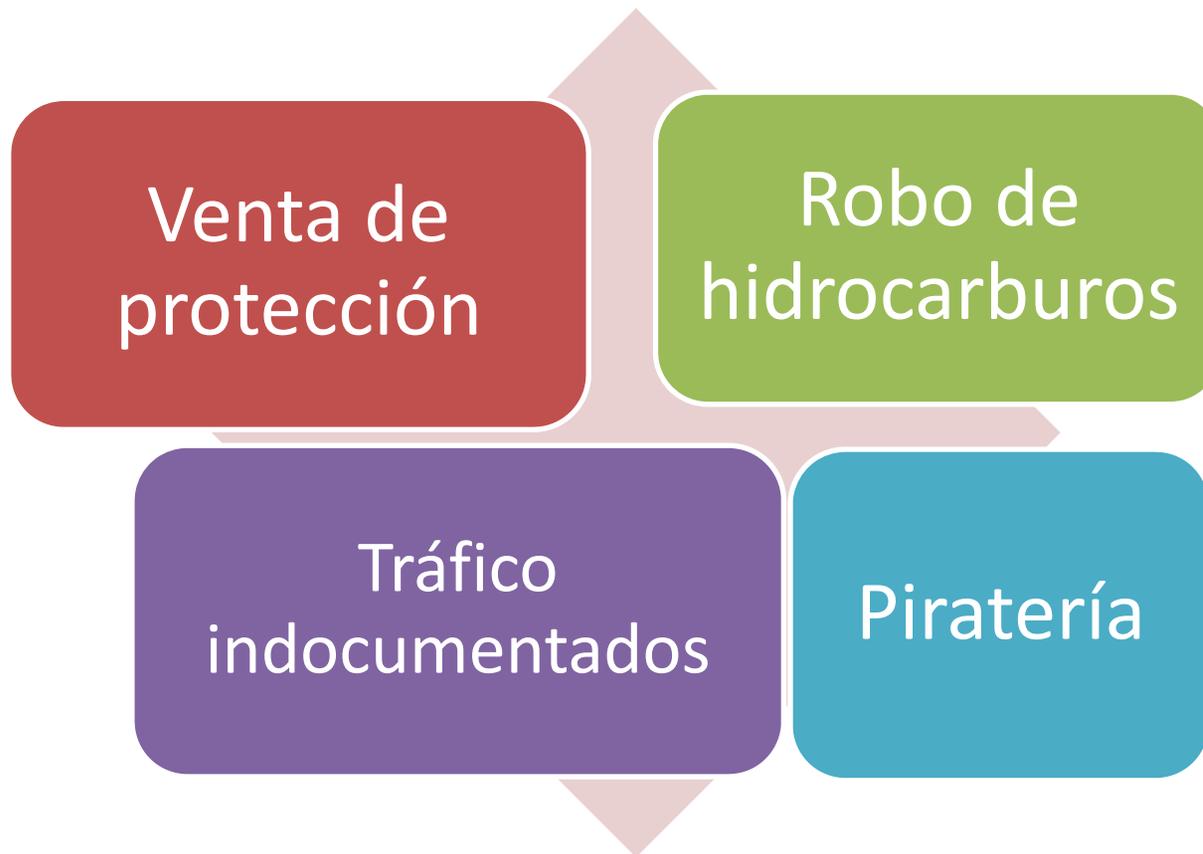
# El poderío de la violencia: decomisos de armamento, -6- 1994-2011



## 2. Evolución de las organizaciones criminales en México

---

### ▲ La diversificación de mercados ilegales

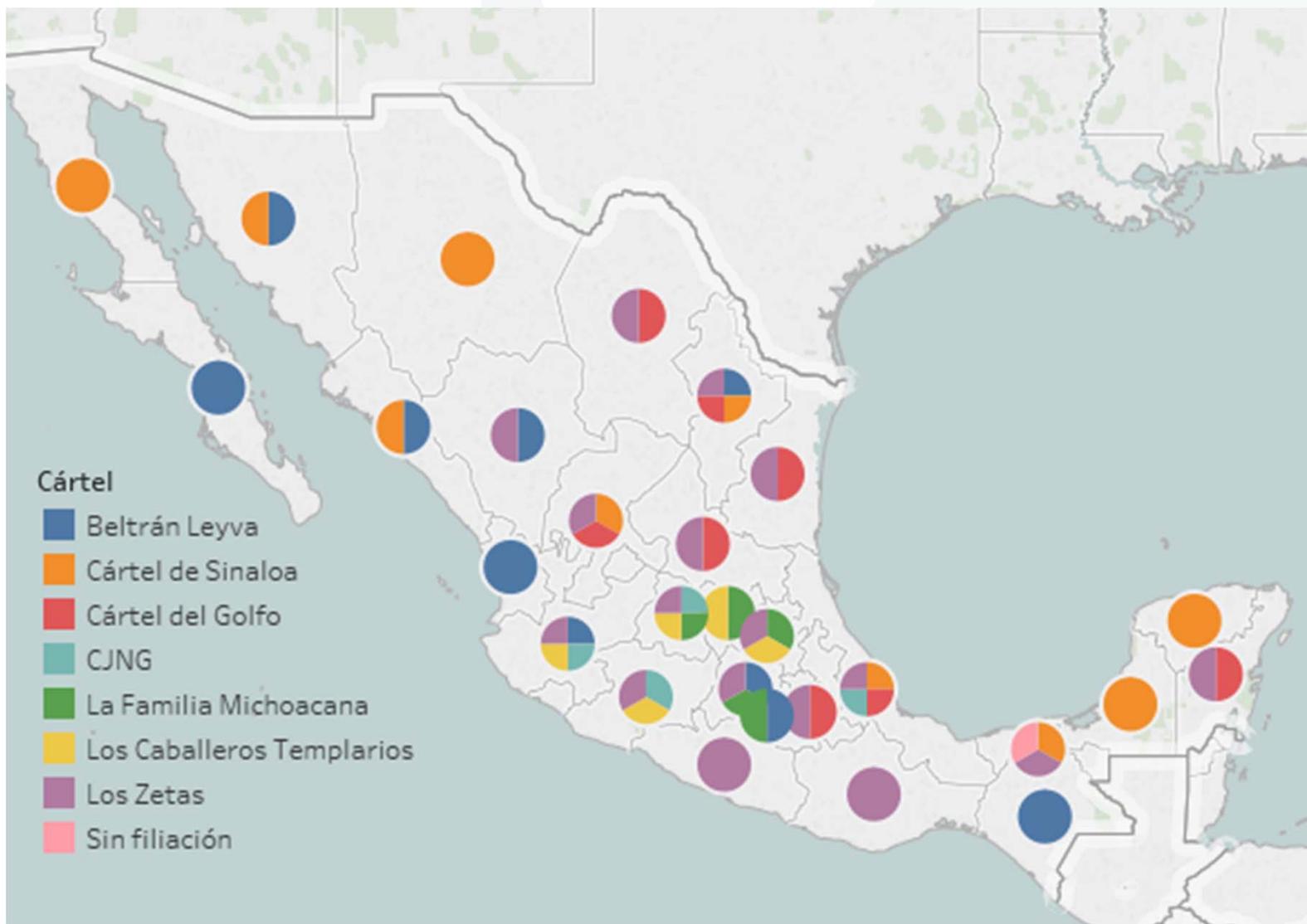


## 2. Evolución de las organizaciones criminales en México -8-

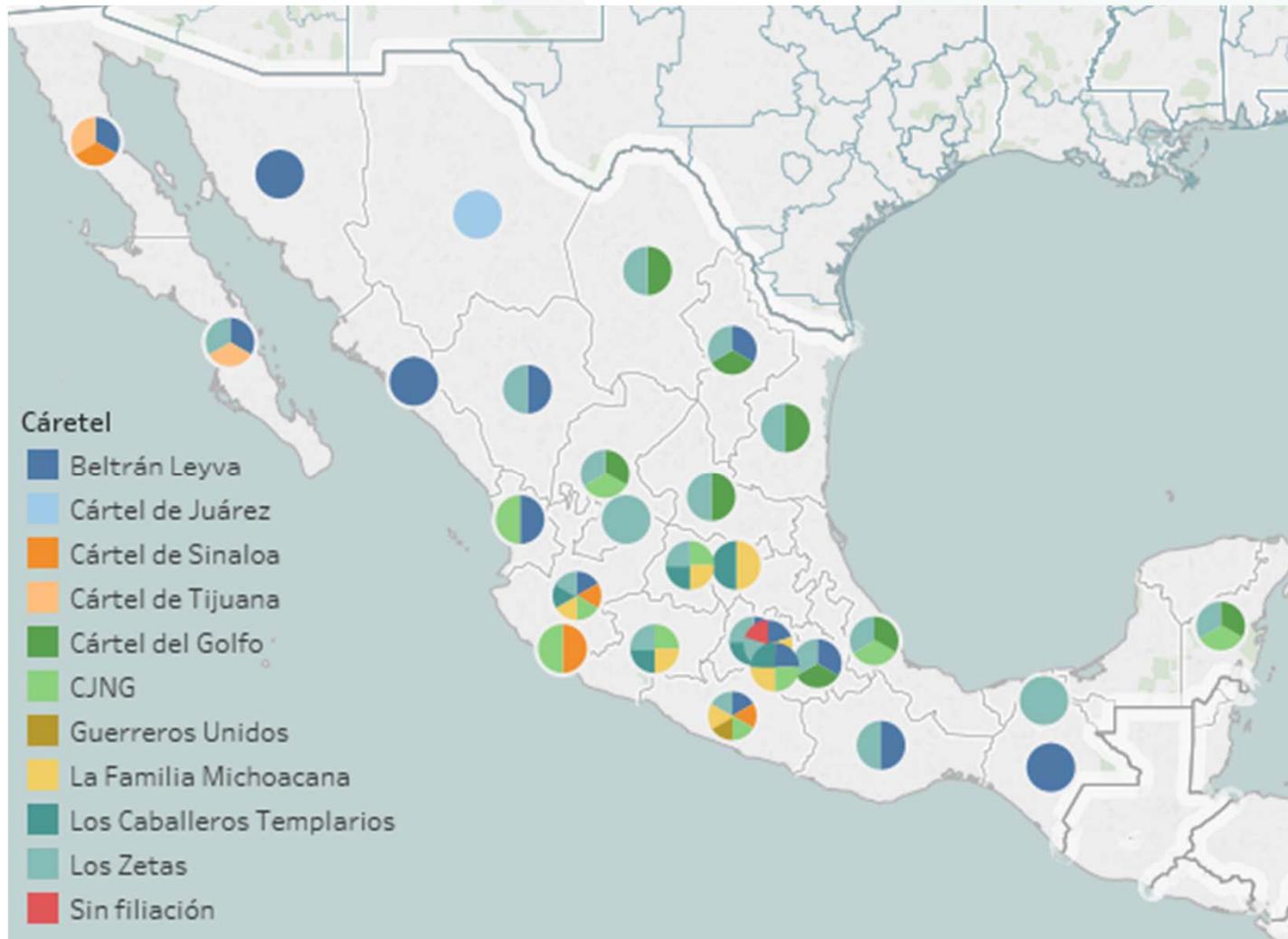
- ▲ Tercera fragmentación, integración de crimen organizado y bandas locales: explosión delitos fuero común.

Organización	Número de bandas	Número de estados en que operan
Beltrán Leyva	47	16
Cartel de Juárez	2	1
Cartel de Sinaloa	34	22
Cartel de Tijuana	16	2
Cartel del Golfo	36	9
Cartel Jalisco Nueva Generación	13	13
Guerreros Unidos	1	1
La Familia Michoacana	10	9
Los Caballeros Templarios	15	10
Los Zetas	33	23
Sin filiación	15	3
<b>Total</b>	<b>222</b>	

# Robo de hidrocarburos por cártel



# Secuestros por cártel



# Extorsiones por Cártel



## 2. Evolución de las organizaciones criminales en México

- ▲ Fin a la ecuación crimen organizado = a narcotráfico



## 2. Evolución de las organizaciones criminales en México <sup>-13-</sup>

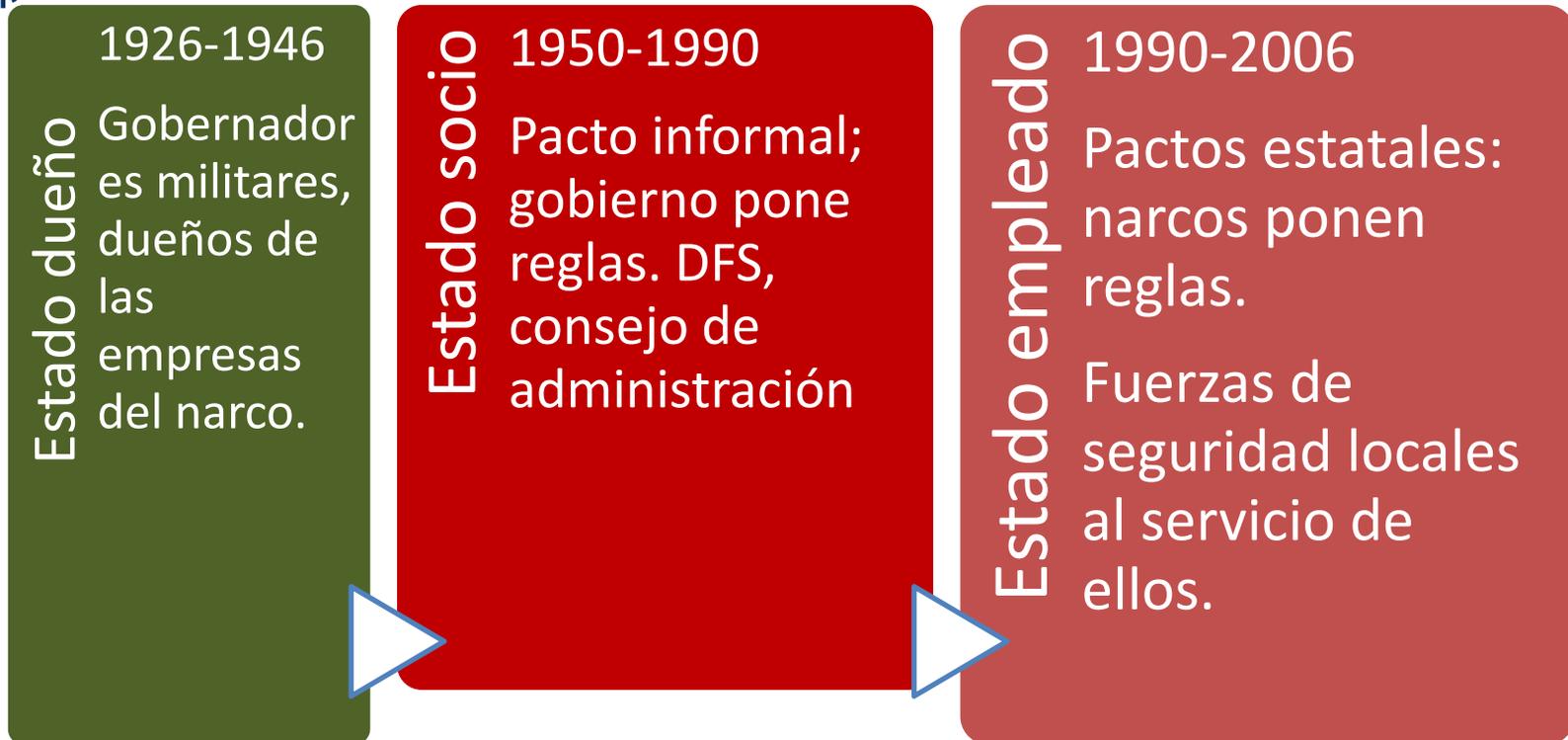
---

- ▲ Captura y reconfiguración de instituciones estatales:
  - Control de municipios (Iguala, arquetipo).
  - Complicidad de autoridades estatales y algunas federales; también legisladores locales y federales.
  - Cárceles: centros de administración, descanso y operación
  - Legitimación política y social de las organizaciones criminales y su dominio.

### 3. Estado: de la complicidad al despertar y a la parálisis -14-

---

- ▲ Tres etapas de la relación Estado-organizaciones del narcotráfico, siglo XX



### 3. Estado: de la complicidad al despertar y a la parálisis -15-

- ▲ Gobierno de Felipe Calderón, viraje decisivo en la prioridad concedida al tema de lucha contra el narcotráfico. Para recuperar el control y el papel del Estado, se plantea reconstruir la cadena institucional de seguridad y justicia.



### 3. Estado: de la complicidad al despertar y a la parálisis -16-

- Se trata de una verdadera lucha del Estado por prevalecer como tal, ya que el crimen organizado le disputa, por lo menos dos tareas básicas y en teoría exclusivas: el monopolio legítimo de la fuerza y el cobro de impuestos. El ámbito y territorio más fuerte de la lucha es el municipio.



## 3. Estado: del despertar a la parálisis

---

- ▲ Avances heterogéneos: federal sí; estatales y municipales, no. Causas políticas impidieron que el Pacto por la Seguridad tuviera prioridad:
  - Policía federal: de 8 mil a 36 mil elementos más Plataforma México (sistemas de información e inteligencia)
  - Procuración de Justicia: PGR estancada, pero reforma sistema penal
  - Fortalecimiento de fuerzas armadas: salarios, elementos y tecnología
  - Cárceles federales de 6 mil a 26 espacios.
  - Cisen: fortalecimiento general; centros de fusión de inteligencia.
  
- ▲ Estados y municipios
  - Fondos especiales para seguridad, pero insuficientes
  - Reforma del diseño institucional de las policías (mando mixto 2010) frenado por razones políticas,
  - Reticencia de gobernadores a incrementar presupuestos locales
  - Operativos federales: incentivos perverso

### 3. Estado: del despertar a la parálisis

---

- ▲ Gobierno de Peña Nieto: la parálisis. Conceptualización equivocada del problema: se dijo que era un problema de gestión (respuesta: la coordinación) y no de capacidades muy limitadas.
- ▲ Presupuesto, dejó de crecer; casi estancado. Lo más grave: ninguna propuesta de continuar fortalecimiento institucional.
- ▲ Entre 2006 y 2012, registró un incremento de 93%; entre 2013 y 2017, se mantuvo prácticamente en el mismo nivel.

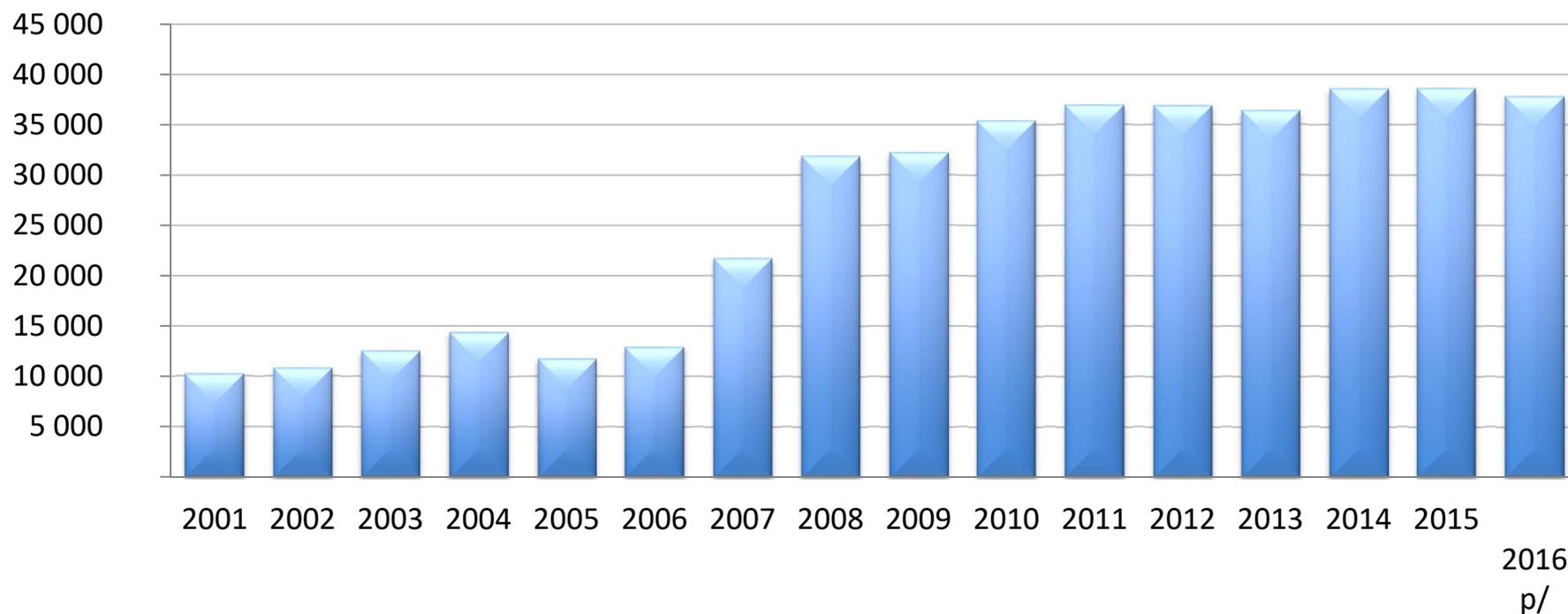
### 3. Estado: del despertar a la parálisis

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Policía Federal	100	163	196	307	311	377	397	367	416	456	368	312
CISEN	100	129	127	157	1,602	156	178	197	533	447	187	148
SESNSP	100	98	814	711	1,050	1,246	1,776	1,560	1,516	1,017	1,182	924
Prevención y readaptación social	100	96	103	112	131	289	437	285	517	671	601	502
SEDENA	100	122	126	144	162	190	176	169	169	190	181	160
SEMAR	100	117	140	144	155	164	166	181	194	216	188	166
PGR	100	100	88	109	103	108	120	123	125	127	133	115
FASP	100	100	114	125	120	120	119	118	118	119	99	90
Poder Judicial	100	102	115	115	120	129	139	137	147	144	195	182
TOTAL	100	121	134	151	183	185	193	186	205	217	215	190

### 3. Estado: del despertar a la parálisis

- ▲ Se estancó el crecimiento de la policía federal y estatales

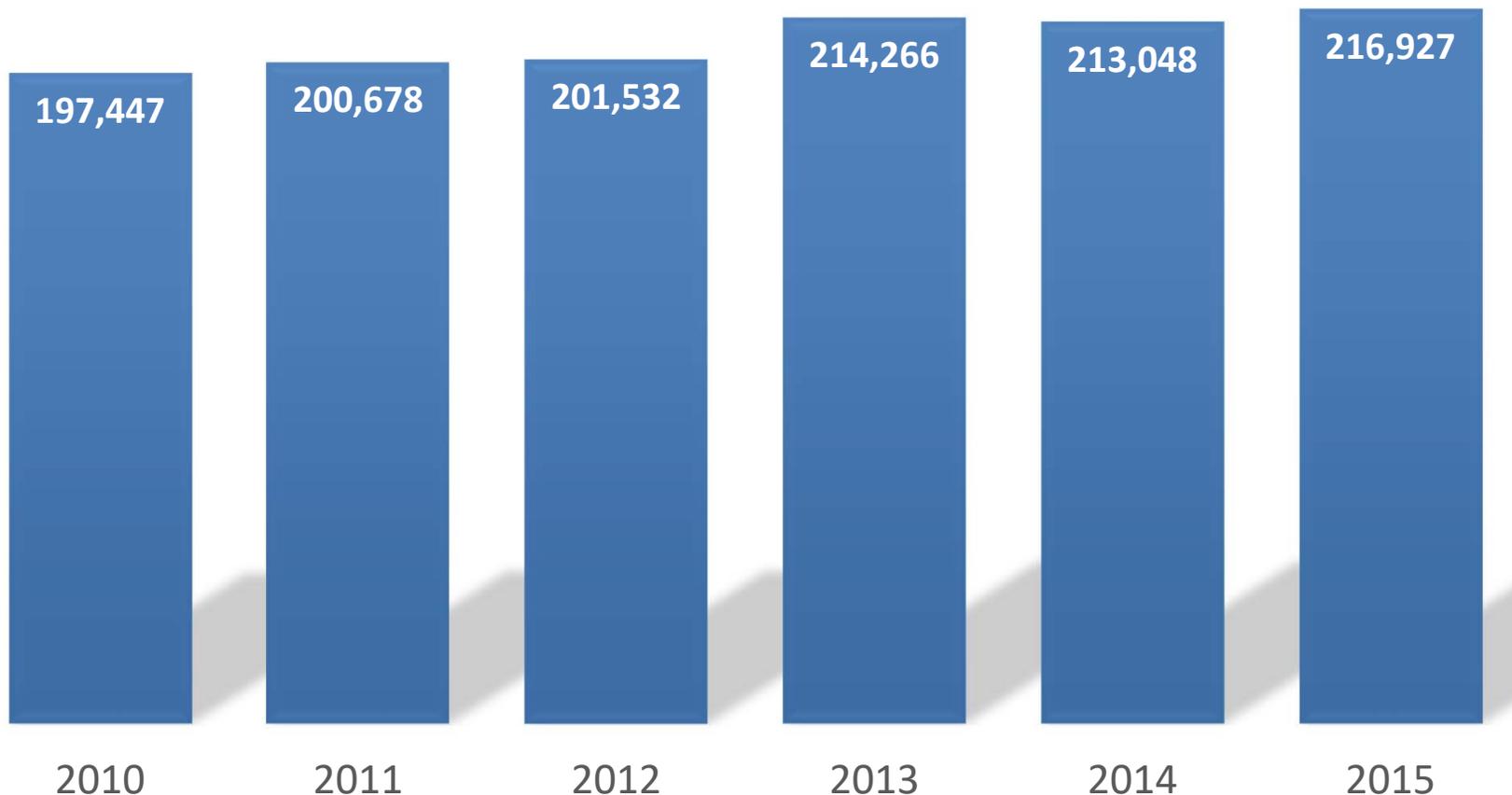
#### ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL 2001-2016



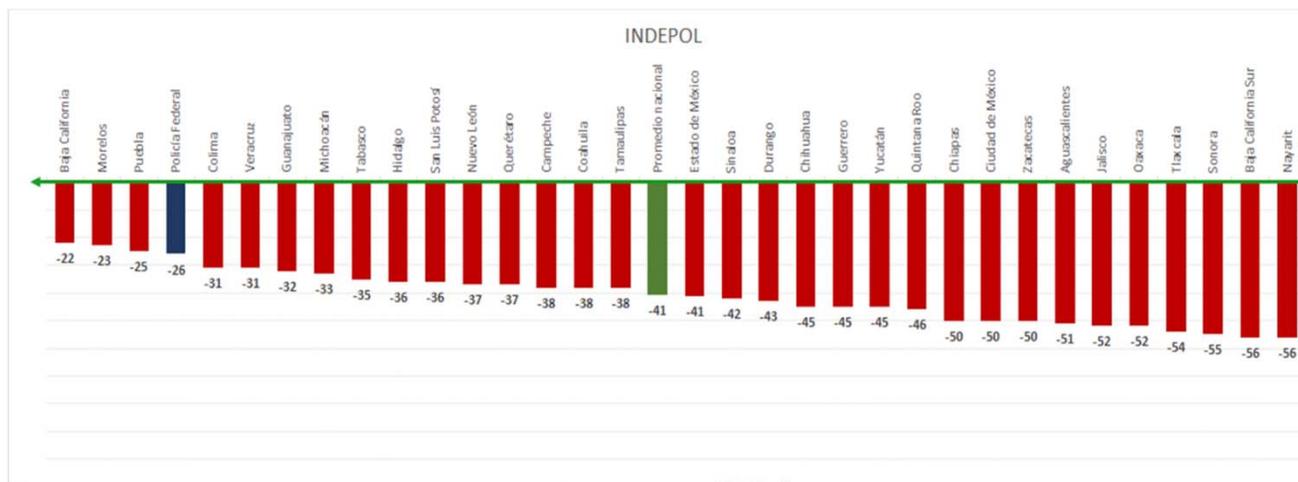
### 3. Estado: del despertar a la parálisis

---

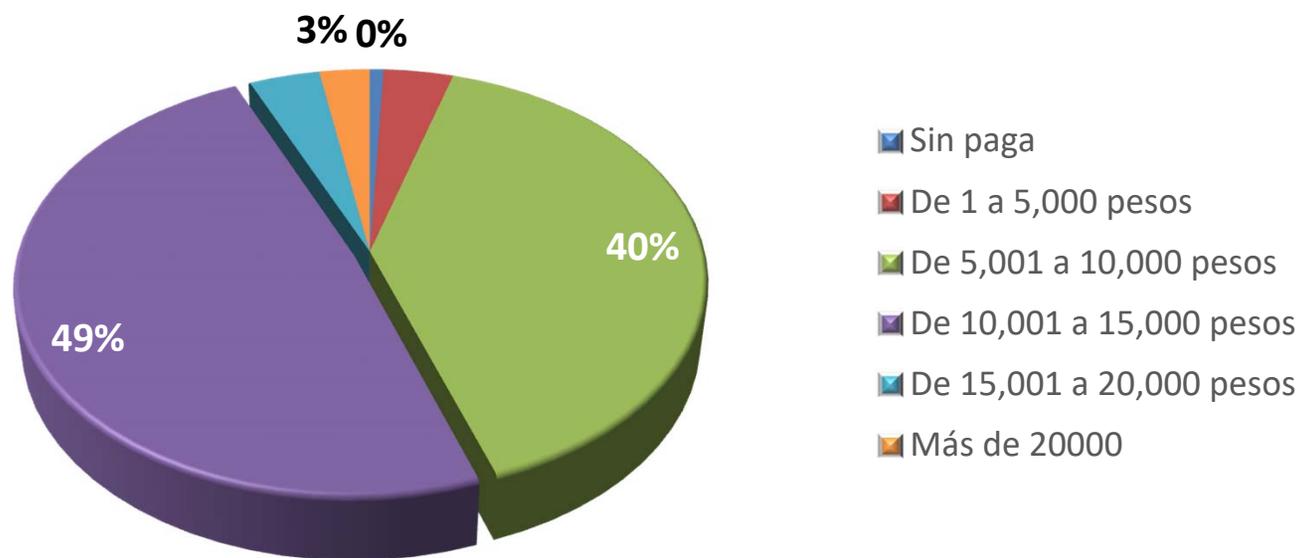
POLICÍAS ESTATALES, 2010-2015



# 3. Estado: del despertar a la parálisis



## POLICÍAS ESTATALES POR RANGO DE INGRESO MENSUAL, 2015



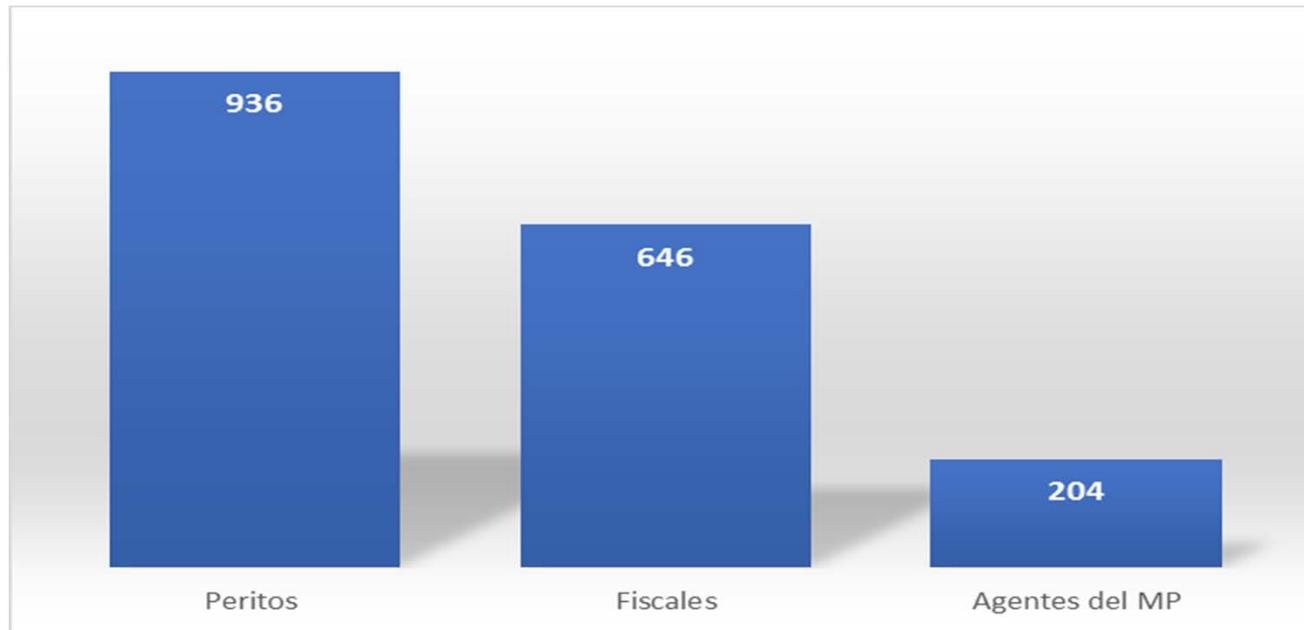
Fuente: INEGI



### 3. Estado: del despertar a la parálisis

- A pesar de una cifra negra de 94%, el sistema de seguridad y justicia se encuentra desbordado. Resultado: impunidad superior a 95%

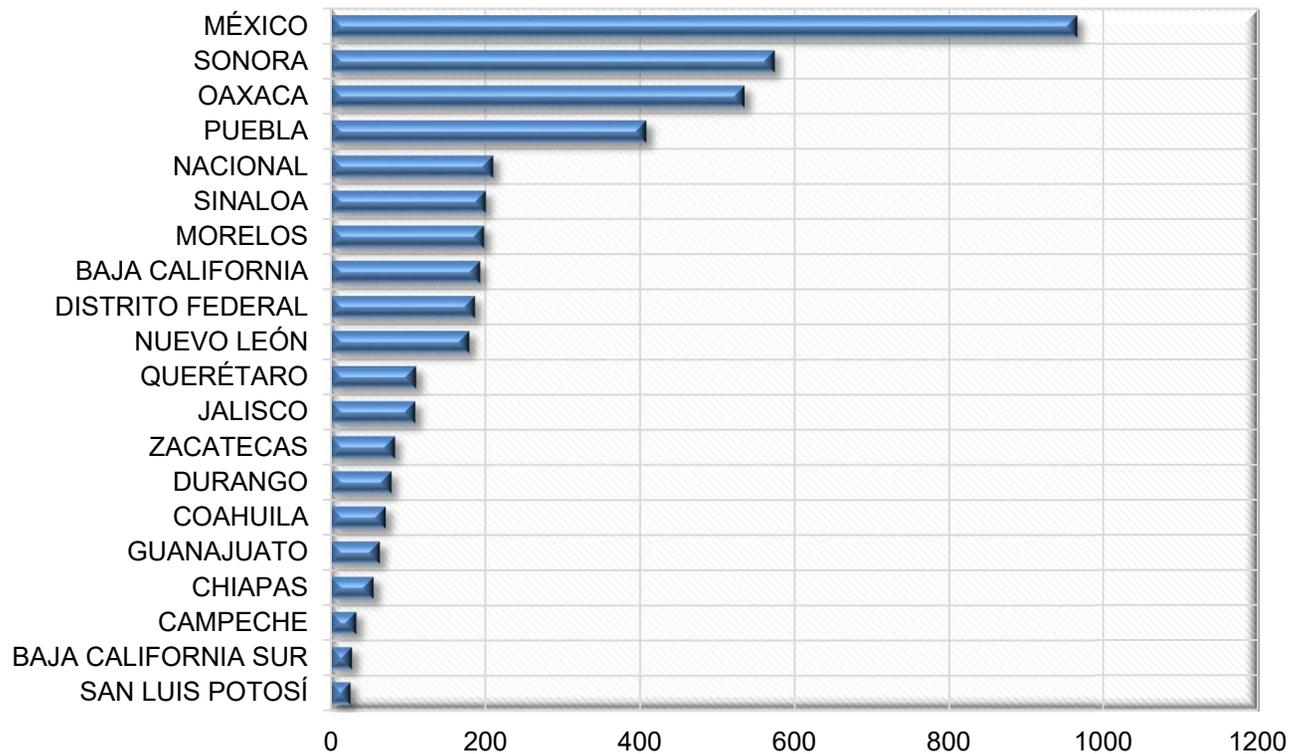
DELITOS DENUNCIADOS DEL FUERO COMÚN POR TIPO DE PERSONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA POR AÑO, 2015



### 3. Estado: del despertar a la parálisis

- Incluso en lo referente a delitos de alto impacto, no ha habido un esfuerzo por dotar de recursos suficientes a las instituciones de seguridad y justicia.

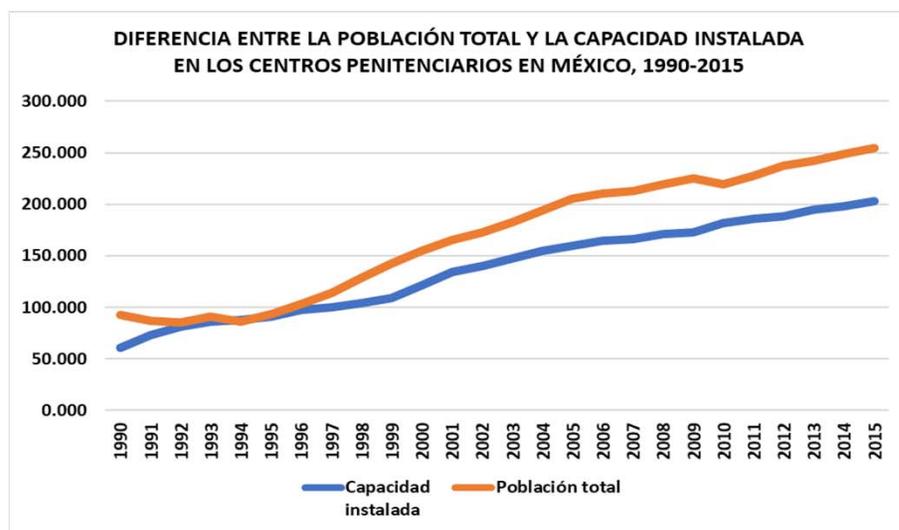
**HOMICIDIOS POR AGENCIA ESPECIALIZADA DEL MINISTERIO PÚBLICO, POR ESTADOS, 2014**



Fuente: INEGI

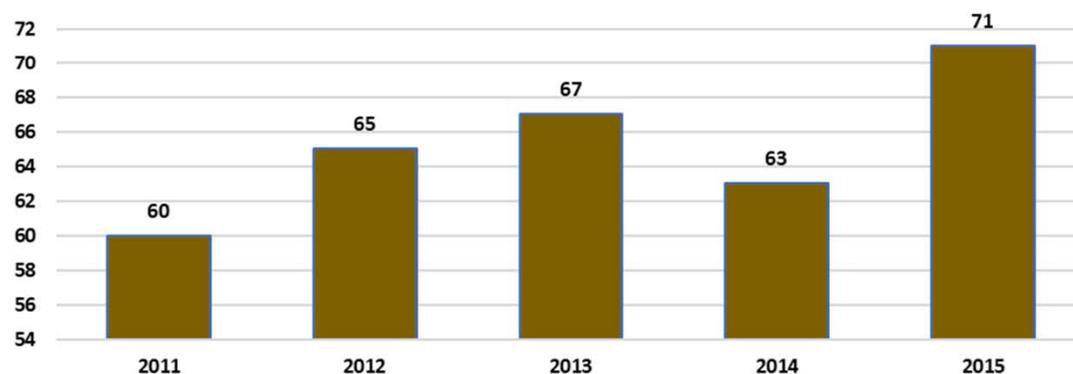


### 3. Estado: del despertar a la parálisis



- Las cárceles, además de sobrepobladas, no están por completo bajo el control del Estado

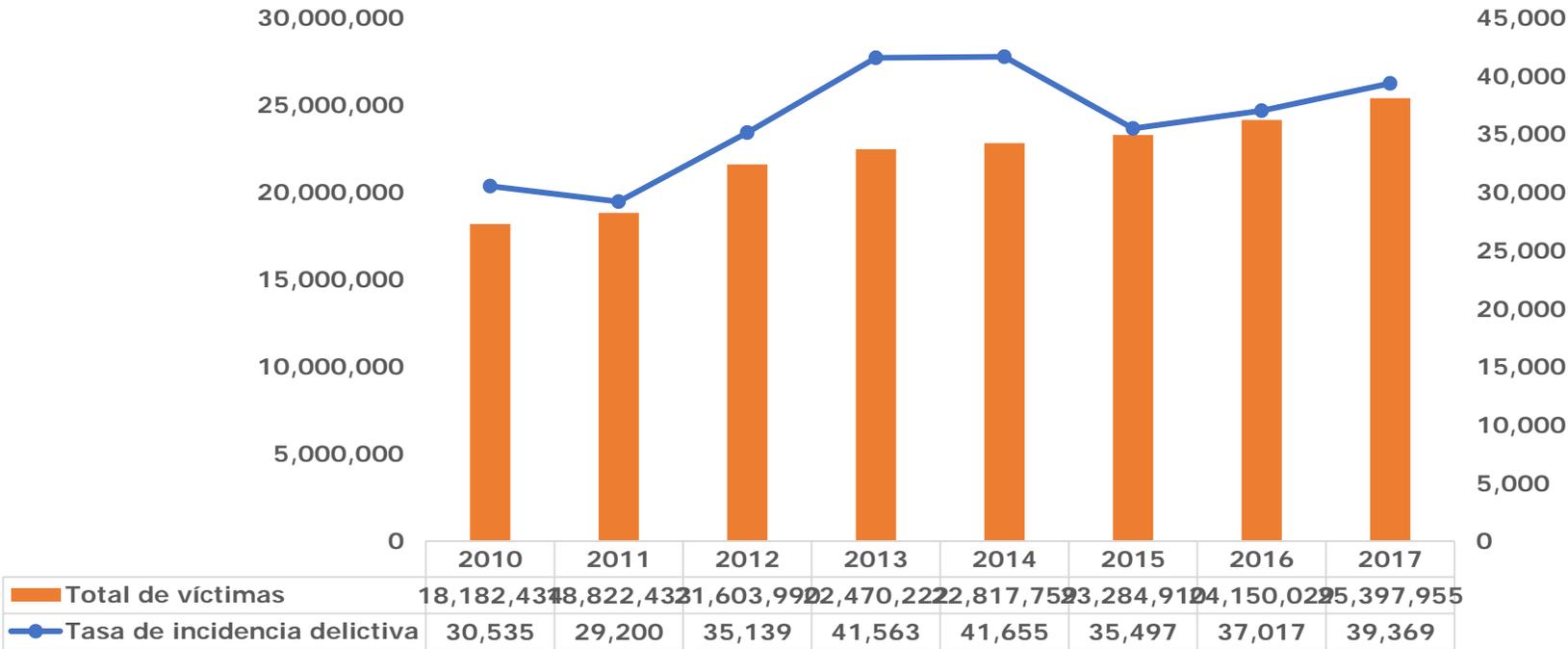
CENTROS PENITENCIARIOS EN CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO O COGOBIERNO EN MÉXICO, 2011-2015



# 4. El fenómeno delictivo: algunos datos duros

- ▲ La prevalencia delictiva y la incidencia delictiva se mantienen elevadas y creciendo

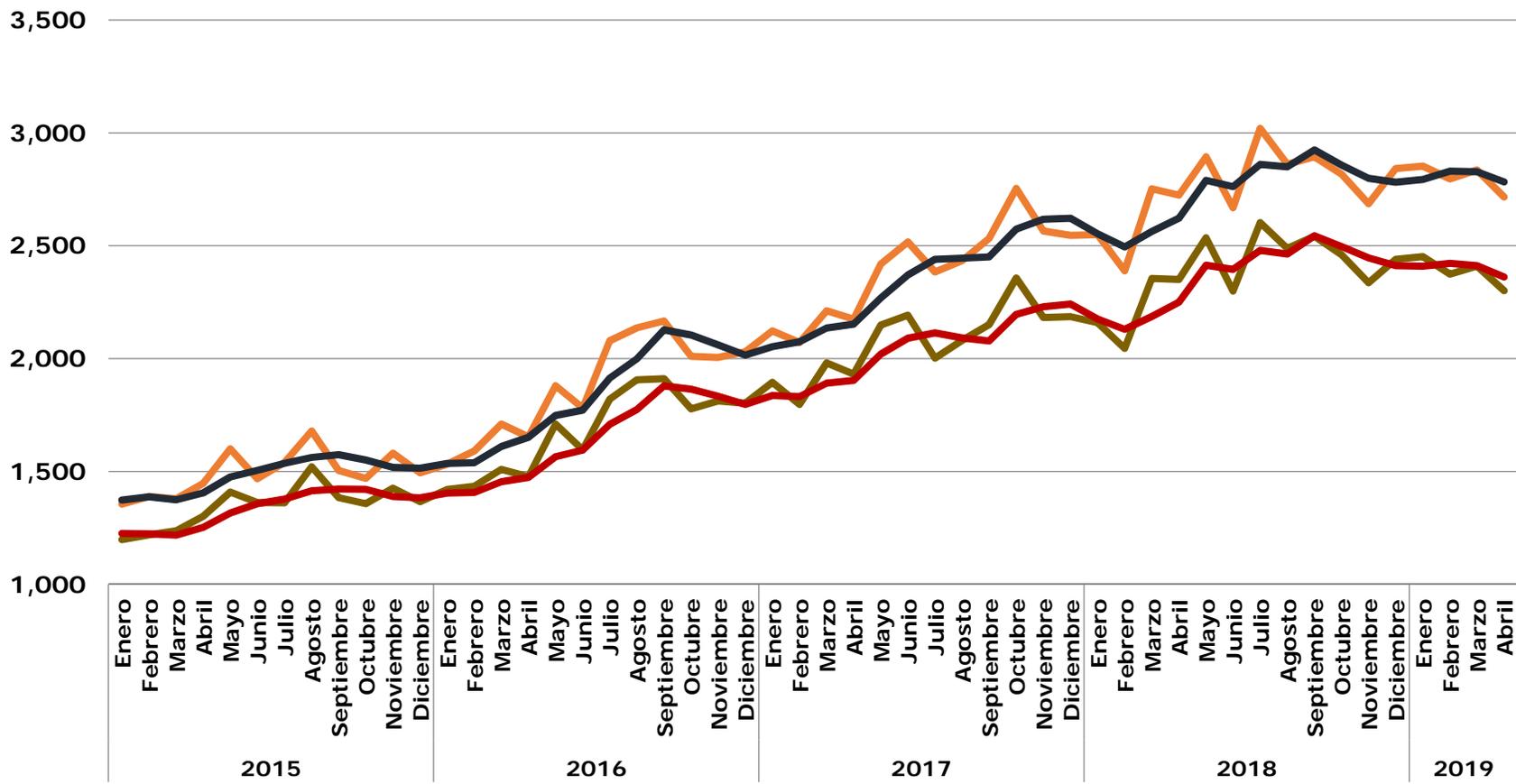
ENVIPE: Total de víctimas y tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes, 2010-2017



# 4. El fenómeno delictivo: algunos datos duros

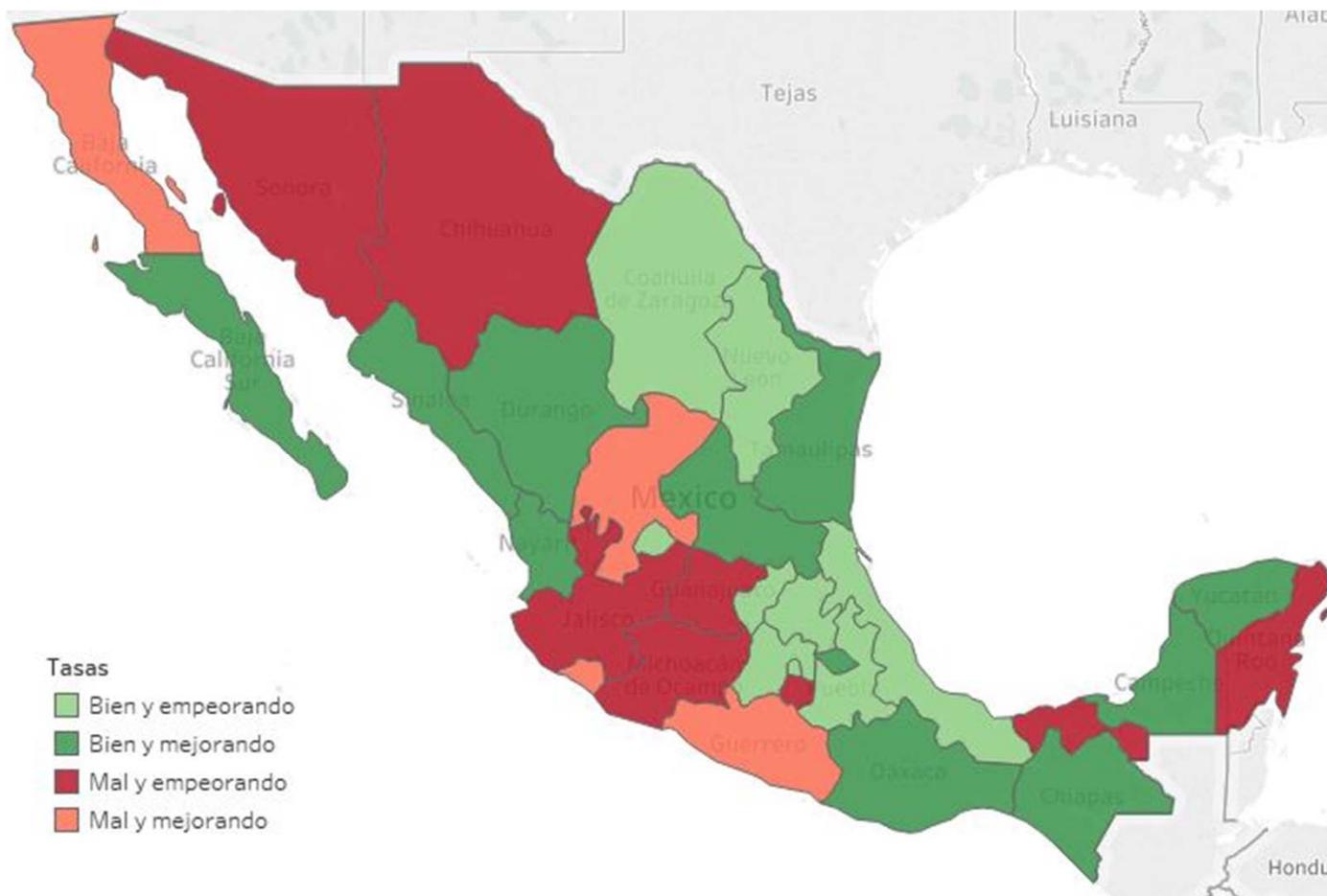
- ▲ Los resultados de la política incompleta y el estancamiento del reconstrucción institucional son preocupantes.

**HOMICIDIO DOLOSO DENUNCIAS, VÍCTIMAS Y PROMEDIO MÓVIL TRIMESTRAL, ENERO 2013- ABRIL 2019**



Integrante de  **Carpetas de investigación homicidio doloso**  **Víctimas**  
**Promedio móvil trimestral carpetas**  **Promedio móvil trimestral víctimas**

# HOMICIDIO DOLOSO: VÍCTIMAS POR ESTADO, MAPA COMPARATIVO -29- ENERO-ABRIL 2018 VS ENERO-ABRIL 2019 (TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES)



---

<b>Estados con más de mil homicidios, 2007, 2013 y 2018</b>			
	<b>2007</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
Baja California			2,800
Chihuahua		1,443	1,800
Ciudad de México			1,228
Guanajuato			2,609
Guerrero		2,087	2,210
Jalisco		1,099	1,966
México	1,127	1,932	2,352
Michoacán			1,338
Puebla			1,105
Veracruz			1,195

## 5. El Proyecto de seguridad de AMLO y la Guardia

- ▲ En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el presidente López Obrador plantea un “nuevo paradigma” de seguridad

Políticas preventivas	Políticas sustantivas	Fortalecimiento institucional del Estado	Políticas adjetivas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erradicar la corrupción.</li> <li>2. Garantizar educación, empleo, salud.</li> <li>3. Regeneración ética de las instituciones y la sociedad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformular el combate a las drogas.</li> <li>2. Construcción de la paz (amnistía).</li> <li>3. Estrategias específicas: prevención y</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear la Guardia nacional</li> <li>2. Recuperación de cárceles.</li> <li>3. Nuevo modelo policial</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pleno respeto a derechos humanos.</li> <li>2. Articular seguridad nacional y pública</li> <li>3. Coordinaciones nacional y regionales</li> </ol>

## 5. El Proyecto de seguridad de AMLO y la Guardia

---

### Análisis del nuevo paradigma

- ▲ De los once elementos solo dos son novedosos a medias:
  - Regulación de las drogas (marihuana); el resto es inviable
  - Construcción de la paz. Si significa amnistía, sería novedoso pero contraproducente.
- ▲ Las políticas de prevención, por ser muy generales sus eventuales impactos son dudosos y, en su caso, en el largo plazo. No reducirán la actual crisis de inseguridad.
- ▲ Las políticas sustantivas son muy pobres: no hay estrategias claras para combatir organizaciones criminales ni para reducir delitos específicos por regiones. Sin éstas, las políticas adjetivas pierden sentido.
- ▲ Frente a las enormes debilidades institucionales, las propuestas son claramente insuficientes (Guardia Nacional y cárceles), con dos omisiones imperdonables: policías locales y procuración de justicia.

---

## Guardia Nacional ¿podrá enfrentar la crisis de seguridad?

### ▲ Estructura y dimensiones

- Su tamaño inicial (60 mil elementos) es claramente insuficiente
- Escasa claridad y viabilidad sobre su crecimiento futuro
- Organización territorial (coordinaciones regionales y estatales) sobre organización funcional (por problemáticas y procesos). No hay áreas de información ni de inteligencia.
- ¿Guardia nacional o tres agrupamientos paralelos?
- Retos de homologación de condiciones laborales muy serios?
- Preeminencia clara de lo militar sobre lo civil: mandos militares casi necesariamente.

### ▲ Retos operativos y funcionales

- Ante la insuficiencia numérica: ¿colaboración/coordinación o sumisión de autoridades locales?

- 
- ¿Cómo evitar la dependencia estructural de gobiernos estatales y municipales de la Guardia Nacional?
  - ¿Cómo lograr la integración real de las unidades operativas con elementos con condiciones laborales y culturas organizaciones diferentes y prejuicios muy arraigados contra los policías federales?
  - Cómo definirá estrategias eficaces para reducir la violencia e inseguridad sin un área propia de información e inteligencia?

## 4. Conclusiones

---

- ▲ La inseguridad tiene causas múltiples. Más allá de las coyunturales y regionales, las estructurales (la ecuación fallida entre características del crimen organizado y las capacidades del Estado y factores socioeconómicos y familiares) están lejos de ser resueltas.
  - La inseguridad y la violencia persistirán varios años en niveles elevados.
- ▲ El debate sobre las estrategias y políticas sigue estando politizado y sobre premisas endeables.
  - Se parte de la premisa falsa de que “todo ha sido un fracaso” y hay que pensar “*out of the box*”, y se cae en ocurrencias y
- ▲ La reconstrucción institucional tardará por lo menos 10 años e implica triplicar el presupuesto en materia de seguridad y justicia: de 0.8% del PIB a 2.5%.
- ▲ La Guardia Nacional una respuesta insuficiente y con grandes retos de tamaño, estructura, organización y operación para ser funcional.

# 4. El fenómeno delictivo: algunos datos duros

- ▲ El costo de la estrategia fallida y la inacción frente al crimen organizado: más de 28 mil homicidios que pudieron no haber sucedido.

